



**University of  
Zurich**<sup>UZH</sup>

**Zurich Open Repository and  
Archive**

University of Zurich  
University Library  
Strickhofstrasse 39  
CH-8057 Zurich  
[www.zora.uzh.ch](http://www.zora.uzh.ch)

---

Year: 2006

---

## **Rechtliche Grundlage der Interinstitutionellen Zusammenarbeit**

Gächter, Thomas

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich

ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-175515>

Journal Article

Originally published at:

Gächter, Thomas (2006). Rechtliche Grundlage der Interinstitutionellen Zusammenarbeit. Schweizerische Zeitschrift für Sozialversicherung und berufliche Vorsorge:593-618.

## Rechtliche Grundlagen der Interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ)

Von Prof. Dr. iur. THOMAS GÄCHTER, Zürich und Luzern

---

### Resumé

La collaboration interinstitutionnelle (CII) peut se décrire comme un mouvement coordonné au niveau national, qui voudrait maîtriser les problèmes de l'intégration professionnelle et sociale avec des modèles d'action étendus, pragmatiques et efficaces. L'idée de la collaboration interinstitutionnelle telle que prévu par l'administration devrait inciter le législateur à réagir, car les bases juridiques existantes permettent à la collaboration interinstitutionnelle la coopération et facilitent l'échange de données, mais ne résolvent pas le problème fondamental du morcellement des structures d'exécution.

---

## I. Einleitung und Problemstellung

### 1. Organisatorische Strukturprobleme

Die einzelnen Zweige der schweizerischen Sozialversicherung sind historisch gewachsen und unter sich nur in beschränktem Ausmass koordiniert. Ihrer Entwicklung lag kein einheitlicher Plan zu Grunde. Besonders deutlich zeigt sich die Zersplitterung des schweizerischen Sozialschutzsystems in dessen organisatorischer Ausprägung: Grundsätzlich verfügen alle Zweige der sozialen Sicherheit über eine eigenständige Organisationsstruktur<sup>1</sup>.

Die organisatorische Zersplitterung der Systeme, die sich mit der Bewältigung von Gesundheitsschäden und ihren Folgen befassen, steht seit einigen Jahren im Zentrum des Interesses. Ihre mangelhafte Koordi-

---

<sup>1</sup> Die einzigen Organisationseinheiten, die von Gesetzes wegen am Vollzug mehrerer Sozialversicherungszweige beteiligt sind, sind die Ausgleichskassen der AHV. Durch die Übernahme des Vollzugs der Militärversicherung ist zudem die SUVA zu einem eigentlichen Mehrfachträger der Sozialversicherung geworden; Art. 67 UVG i.V.m. Art. 81 Abs. 2 MVG und Art. 35a MVV.

nation führt immer offensichtlicher dazu, dass sinnvolle Massnahmen, die der Eingliederung von Versicherten und damit der Schadensminderung dienen, zu spät veranlasst werden können<sup>2</sup>. Schon seit längerer Zeit besteht Konsens, dass die Zusammenarbeit der Arbeitslosenversicherung, der Invalidenversicherung, der Sozialhilfe, aber auch der Unfall- und Krankentaggeldversicherer, der beruflichen Vorsorgeeinrichtungen sowie der Arbeitgeber und der Ärzte verbessert werden muss<sup>3</sup>. An diesem Punkt setzt die IIZ an. Sie «ist eine gemeinsame Strategie zur verbesserten, zielgerichteten Zusammenarbeit verschiedener Partnerorganisationen aus den Bereichen Arbeitslosenversicherung, Invalidenversicherung, Sozialhilfe, öffentliche Berufsberatung und anderer Institutionen»<sup>4</sup>.

## 2. «Bottom up» statt «top down»

In den letzten Jahren haben sich – unterstützt durch das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) – verschiedene kantonale Projekte zur IIZ ergeben. Das am 3. Januar 2005 veröffentlichte Grundlagenpapier des Verbands der schweizerischen Arbeitsämter (VSAA), der schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) und der IV-Stellen-Konferenz (IVSK) über die gemeinsamen Positionen zur IIZ belegt den Willen der Institutionen zur Zusammenarbeit<sup>5</sup>. Die erwünschte und teilweise bereits beste-

<sup>2</sup> Z.B. ANDREAS DUMMERMUTH, VON IIZ ZU IIZ-plus, Interinstitutionelle Zusammenarbeit: Hintergründe – Formen – Perspektiven, in: GABRIELA RIEMER-KAFKA (Hrsg.), Case Management und Arbeitsunfähigkeit, Zürich/Basel/Genf 2006, 125 ff., 138 ff.; NATIONALE IIZ-KOORDINATIONSGRUPPE, Handbuch zur Interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ), Bern 2004 (zit. Handbuch IIZ), abrufbar unter [www.iiz.ch/de/download/thun2004/handbuch\\_deutsch.pdf](http://www.iiz.ch/de/download/thun2004/handbuch_deutsch.pdf) (besucht am 10. Oktober 2006), Ziff. 2.3, 4.6; RAHEL STROHMEIER/CARLO KNÖPFEL, Was heisst soziale Integration? Öffentliche Sozialhilfe zwischen Anspruch und Realität, Luzern 2005, 46 f.

<sup>3</sup> Z.B. DANIEL LUGNBÜHL, Zusammenarbeit der Institutionen aus der Sicht des Seco, CHSS 4 (2002) 207; siehe auch SUSANNE LEUZINGER-NAEF, Die Leistungskoordination gemäss Art. 63–71 ATSG, in: RENÉ SCHAFFHAUSER/UELI KIESER (Hrsg.), Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG), St. Gallen 2003, 155 ff., 163.

<sup>4</sup> DUMMERMUTH (Fn. 2), 138 f.; vgl. Handbuch IIZ (Fn. 2), Vorwort.

<sup>5</sup> Interinstitutionelle Zusammenarbeit im Spannungsfeld von Arbeitslosigkeit, Invalidität und Sozialhilfebedürftigkeit, Positionen des Verbandes schweizerischer Arbeitsämter (VSAA), der schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) und der IV-Stellen-Konferenz (IVSK) zur Entwicklung der sozialen Sicherungssysteme. Abrufbar unter: [www.iiz.ch/de/download/januar05/news-grundlagen161204.pdf](http://www.iiz.ch/de/download/januar05/news-grundlagen161204.pdf) (besucht am 10. Oktober 2006).

hende Zusammenarbeit beschränkt sich jedoch nicht auf diese Akteure. Weitere Einrichtungen, die eine zentrale Rolle spielen, haben sich zur Kooperation bereit erklärt und auch entsprechende Vereinbarungen abgeschlossen (IIZ-plus)<sup>6</sup>.

Es fällt auf, dass die wichtigsten Fortschritte, die in jüngster Zeit in der organisatorischen Koordination erzielt werden konnten, nicht vom Bundesgesetzgeber, sondern von den Durchführungsorganen der Sozialversicherung und der Sozialhilfe ausgegangen sind<sup>7</sup>. Wichtige Akteure der IIZ bezeichnen diesen Ansatz als «bottom up» statt «top down»<sup>8</sup>. Einerseits stimmt eine diese Entwicklung zuversichtlich: Sie belegt, dass die häufig beklagten Verkrustungen im Vollzug des Sozialversicherungs- und Sozialhilferechts und die immer wieder bemängelten Grabenkämpfe zwischen den verschiedenen Institutionen – zumindest in diesem Punkt – ein Ende gefunden haben könnten. Andererseits nimmt man aus juristischer Sicht nicht ohne Verwunderung zur Kenntnis, dass hier die Vollzugsbehörden das Heft in die Hand genommen haben und in pragmatischer Weise die zahlreichen Unvollkommenheiten des geltenden Systems zu überwinden versuchen. Die Initiativen zur IIZ münden denn auch in die Forderung, dass der Gesetzgeber nun nachziehen und die gesetzlichen Rahmenbedingungen für eine vertiefte IIZ schaffen soll<sup>9</sup>. Wedelt hier der Schwanz (Vollzug) mit dem Hund (Gesetzgebung)?

## 3. Fragestellungen und Vorgehen

Nach einem kurzen Überblick über den Stand und die Entwicklung der IIZ sind die bisherigen Handlungsinstrumente der IIZ rechtlich zu qualifizieren: Dürfen die Hauptakteure der IIZ Verträge über die Harmonisierung und Koordination des Vollzugs abschliessen oder entsprechende Empfehlungen abgeben? Welche rechtliche Bedeutung kommt

<sup>6</sup> Siehe sogleich Ziff. II. 3.

<sup>7</sup> Z.B. THOMAS GÄCHTER, Grundlegende Prinzipien des Koordinationsrechts, in: RENÉ SCHAFFHAUSER/UELI KIESER (Hrsg.), Sozialversicherungsrechtliche Leistungskoordination, St. Gallen 2006, 9 ff., 51 f.

<sup>8</sup> DUMMERMUTH (Fn. 2), 133.

<sup>9</sup> DUMMERMUTH (Fn. 2), 133, 156 ff.; GÄCHTER (Fn. 7), 52; siehe auch WALTER SCHMID, Die IIZ muss verbindlich werden, ZeSo 3 (2005) 4; ANN-KARIN WICKI/ANGELA PETERELLI/DAVID ZIMMERMANN, Chance Arbeitsplatzhaltung und Wiedereingliederung, Sozialversicherung mit System und Netzwerk, Muri b. Bern 2006, 16.

diesen Akten zu? Darauf werden die geltenden und – soweit bereits beschlossen – die künftigen gesetzlichen Grundlagen der IIZ dargestellt. Anschliessend wird der Frage nachgegangen, ob der Bund die Kompetenzen hätte, um den mit der IIZ verbundenen Hauptgedanken der beruflichen und sozialen Integration zu vertiefen und umfassender als bisher umzusetzen.

## II. Stand und Entwicklung der IIZ

### 1. Anfänge

Das Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG), das am 1. Januar 2003 in Kraft getreten ist, stellte zweifellos einen wichtigen Schritt auf dem Weg zur Vereinfachung und Vereinheitlichung sozialversicherungsrechtlicher Verfahren dar. In dessen Koordinationsregeln sowie den allgemeinen Bestimmungen über Leistungen und Beiträge finden sich jedoch kaum Regeln über die praktische Zusammenarbeit zwischen den unterschiedlichen Institutionen. Dies lässt sich vor allem damit erklären, dass das ATSG nach offizieller Terminologie als «ATSG light» konzipiert wurde, d.h., die Strukturen der einzelnen Versicherungszweige sollten durch die Normen des ATSG grundsätzlich nicht angetastet werden<sup>10</sup>.

Die IIZ hat ihre Grundlage denn auch nicht im ATSG. Sie fusst vielmehr auf einer gemeinsamen Empfehlung der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) und der Konferenz der kantonalen Volkswirtschaftsdirektorinnen und -direktoren (VDK) aus dem Jahr 2001<sup>11</sup>. Diese Empfehlung wiederum konnte auf einige Berichte und Analysen zurückgreifen, die von den Bundesbehörden Ende der neunziger Jahre erstellt wurden. Aufgrund dieser Empfehlung wurde eine nationale IIZ-Koordinationsgruppe geschaffen, in der gegenwärtig neben der SODK und der VDK auch die IVSK, die Schweizerische Konferenz der Leiterinnen und Leiter der Berufs- und Studienberatung (KBSB), der VSAA, die SKOS, die Association romande et tessinoise des

<sup>10</sup> Vgl. GÄCHTER (Fn. 7), 55 ff., mit Hinweisen.  
<sup>11</sup> Empfehlungen der VDK und SODK zur Förderung der Interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ), siehe [www.iiz.ch/de/download/SODK\\_Empfehlungen\\_D.pdf](http://www.iiz.ch/de/download/SODK_Empfehlungen_D.pdf) (besucht am 10. Oktober 2006).

institutions de l'action sociale (ARTIAS), das Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) und das seco vertreten sind<sup>12</sup>.

Die breite Abstützung der Arbeitsgruppe in Verwaltung und Verbänden erklärt, weshalb die IIZ in zahlreichen Gebieten rasch angelaufen ist und konkrete Projekte zügig umgesetzt werden konnten.

### 2. Verfestigung

Nach aussen sichtbar geworden ist das Wirken der nationalen Koordinationsgruppe vor allem mit der Publikation des «Handbuchs zur Interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ)» im Jahr 2004<sup>13</sup>, das vom seco in Auftrag gegeben wurde. Dieses Handbuch sollte die interessierten Gebietskörperschaften unterstützen, die IIZ in ihrem Bereich zu implementieren. Für die direkt mit dem Vollzug betrauten Behörden sollte es eine «Tool-Box» sein, in der konkrete Materialien aus den bisherigen und laufenden IIZ-Feldversuchen systematisiert zusammengetragen und auf einer CD-ROM zur Verfügung gestellt werden.

In grosser Zahl und angepasst an den jeweiligen sozioökonomischen Kontext wurden seit 2001 auf kantonaler Ebene IIZ-Projekte umgesetzt<sup>14</sup>. Vereinzelt wurde die IIZ sogar vom kantonalen Gesetzgeber als Leitmotiv übernommen und gesetzlich verfestigt<sup>15</sup>. Ein weiteres, bundesweit lanciertes Projekt, dessen Pilotphase soeben gestartet wurde, läuft unter dem Titel IIZ-MAMAC. Das Kürzel MAMAC steht dabei für «Medizinisch-arbeitsmarktliche Assessments mit Case-Manage-

<sup>12</sup> Siehe [www.iiz.ch/de/download/Koordinationsgruppe2005.pdf](http://www.iiz.ch/de/download/Koordinationsgruppe2005.pdf) (besucht am 10. Oktober 2006). Zur Geschichte der IIZ auch ANDREAS DUMMERMUTH, Mehr als ein Schlagwort. Die Interinstitutionelle Zusammenarbeit, ZeSo 2004 24 ff.; siehe auch NATIONALE IIZ-KOORDINATIONSGRUPPE, Bericht zum Stand der Interinstitutionellen Zusammenarbeit IIZ und deren Entwicklung an die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit, Subkommission Existenzsicherung, 14. Januar 2005 (nicht publiziert).

<sup>13</sup> Siehe Fn. 2.

<sup>14</sup> Z.B. DANIEL LUGINBÜHL, Ein gemeinsamer Blick auf die Integration, ZeSo 3 (2005) 5.

<sup>15</sup> Siehe etwa das solothurnische Gesetz vom 7. Juni 1998 über die Aufgabenreform «soziale Sicherheit» (Bereinigte Gesetzessammlung Nr. 131.81), das seit der Volksabstimmung vom 5. Juni 2005 in § 7<sup>ter</sup> ausdrücklich vorsieht, dass Kanton, Einwohnergemeinden und Sozialversicherungsträgerinnen gemeinsam Anlaufstellen und besondere Stellen zur Fallführung (Case-Management-Stellen) errichten, um Aufgaben nach der Sozialgesetzgebung zu erfüllen. Dafür können sie auch Leistungsvereinbarungen mit Dritten abschliessen. Siehe dazu auch DUMMERMUTH (Fn. 2), 157 f.; STEFAN RITTLER, «Wenn jährlich sechs Personen integriert werden, lohnt sich der Aufwand», ZeSo 3 (2005) 8.



ment»<sup>16</sup>. Das Projekt ist auf Personen mit komplexen Mehrfachproblematiken ausgerichtet<sup>17</sup>. Arbeitslosenversicherung, Invalidenversicherung und Sozialhilfe schaffen Strukturen, welche eine möglichst rasche und für alle drei Institutionen verbindliche Analyse der Problemlage des Einzelfalls erlauben. Zudem wird mit einem verbindlichen Integrationsplan festgelegt, welche Massnahmen für eine Reintegration in den Arbeitsmarkt nötig sind. Sodann wird ein Case-Management festgelegt und einer der drei beteiligten Institutionen übertragen<sup>18</sup>. Weil Arbeitslosenversicherung und Invalidenversicherung durch die Kantone umgesetzt werden und die Kantone ohnehin für die Sozialhilfe verantwortlich sind, wird MAMAC in denjenigen Kantonen umgesetzt, die sich freiwillig an der Durchführung beteiligen wollen<sup>19</sup>. Während die Zielsetzungen des Projekts klar sind, bleiben einige juristische Detailfragen (vorerst) noch offen. Wird MAMAC das bisherige Verwaltungsverfahren der drei beteiligten Institutionen ersetzen oder ergänzen? Wie gestaltet sich etwa der Rechtsschutz für die Betroffenen, die mit der Zuordnung ihres Falls<sup>20</sup> zu einem bestimmten Versicherungszweig oder zur Sozialhilfe nicht einverstanden sind? Diese Fragen sind deshalb nicht leicht zu beantworten, weil alle drei involvierten Institutionen ein unterschiedliches Verfahren kennen: In der Arbeitslosenversicherung folgt auf das Verwaltungsverfahren ein Einspracheverfahren gemäss Art. 52 ATSG, die Invalidenversicherung ist am 1. Juli 2006 zum Vorbescheidverfahren zurückgekehrt (Art. 57a IVG) und das kantonale Sozialhilferecht folgt den kantonalen Verfahrensregeln. Es wird die Aufgabe der Kantone sein, diesen Verfahrensfragen die notwendige Aufmerksamkeit zu schenken. Die bereits im Bundesrecht angelegten Unterschiede werden sie indes nicht einebnen können.

<sup>16</sup> Dazu etwa HANS-PETER BURKHARD, Projekt MAMAC. Medizinisch-arbeitsmarktliche Assessments im Rahmen des Case-Managements, Referat an der IIZ-Tagung vom 9./10. November 2004 in Thun ([www.iiz.ch/de/download/thun2004/10-D\\_IIZ-Modell\\_der\\_Zukunft-Burkhard.pdf](http://www.iiz.ch/de/download/thun2004/10-D_IIZ-Modell_der_Zukunft-Burkhard.pdf), besucht am 10. Oktober 2006).

<sup>17</sup> ERWIN MURER, Auch Mediziner sind gefordert, ZeSo 3 (2005) 13.

<sup>18</sup> Siehe die Medienmitteilung vom 4. September 2006, Die Interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ) wird verbindlicher: Das Projekt MAMAC startet in die Pilotphase ([www.admin.ch/00090/index.html?lang=de&msg-id=6997](http://www.admin.ch/00090/index.html?lang=de&msg-id=6997), besucht am 10. Oktober 2006).

<sup>19</sup> Bis im August 2006 haben die folgenden Kantone ihr Interesse für die Teilnahme an MAMAC bekundet: Aargau, Bern, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Freiburg, Genf, Graubünden, Jura, Luzern, St. Gallen, Waadt, Wallis, Zug und Zürich.

<sup>20</sup> D.h. mit dem Ergebnis des pluridisziplinären Assessments.

### 3. IIZ-plus<sup>21</sup>

Die IIZ hat in erster Linie die verbesserte Zusammenarbeit zwischen der Arbeitslosenversicherung, der Invalidenversicherung und der Sozialhilfe zum Gegenstand. Im Rahmen von IIZ-plus werden auch weitere Partnerorganisationen einbezogen, deren Mitarbeit für eine wirkungsvolle und frühzeitige Eingliederung unerlässlich ist. Zu diesen Organisationen und Institutionen zählen die Krankentaggeldversicherer und Unfallversicherer, die beide häufig als Erste nach den Arbeitgebern Kenntnis von allenfalls schwer wiegenden Desintegrationsgefahren erhalten, sowie Vorsorgeeinrichtungen. Die Problemstellung bei der IIZ-plus ist etwas anders gelagert als bei der IIZ: Während die Vollzugsorgane bei den an der IIZ beteiligten Versicherungszweigen territorial, d.h. kantonale, gegliedert sind, was kantonale Lösungen begünstigt, sind die Strukturen der beruflichen Vorsorge, der Unfallversicherung und der Krankentaggeldversicherung primär an der jeweiligen Unternehmensstruktur orientiert, was die kantonale Regelung erschwert oder verunmöglicht. Im Vordergrund stehen zur Bewältigung der vielfältigen Problemstellungen mit den Akteuren der IIZ-plus denn auch die gemeinsame Ausarbeitung von Manualen zur Verfahrenskoordination und der Abschluss von Vereinbarungen zwischen den «Spitzenverbänden»<sup>22</sup> der Beteiligten<sup>23</sup>.

### 4. Relativierung der Erwartungen

Die IIZ darf nicht als Allheilmittel gegen Arbeitslosigkeit, Invalidität und Desintegration überschätzt werden<sup>24</sup>. Die Ursachen für diese Er-

<sup>21</sup> Siehe DUMMERMUTH (Fn. 2), 144 ff.; nähere Angaben und Hinweise finden sich unter [www.iiz-plus.ch/de/downloadUvIv.aspx](http://www.iiz-plus.ch/de/downloadUvIv.aspx) (besucht am 10. Oktober 2006).

<sup>22</sup> Der Begriff wird hier in Anführungsstriche gesetzt, weil die Organisation der bundesrechtlich geordneten Versicherungszweige grundsätzlich gesetzlich geregelt ist. Die in der Form von privatrechtlichen Vereinen organisierten Verbände, welche ein Forum für die gemeinsamen Interessen von Verwaltungseinheiten bilden, sind keine Spitzenverbände im klassischen Sinn (wie etwa Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände).

<sup>23</sup> Siehe z.B. Manual KTG-IVST, Zusammenarbeit zwischen den Krankentaggeldversicherern und den IV-Stellen; Vereinbarung zwischen IVSK, SVV, santésuisse und BSV; Manual BV-IV, Zusammenarbeit der Vorsorgeeinrichtungen und der IV-Stellen; Zusammenarbeitsvereinbarung zwischen der IV und der SUVA; Zusammenarbeitsvereinbarung zwischen der IV und dem SVV. Alle abrufbar unter [www.iiz-plus.ch/de/download.aspx](http://www.iiz-plus.ch/de/download.aspx). Siehe auch DUMMERMUTH (Fn. 2), 144 ff.

<sup>24</sup> Z.B. Handbuch IIZ (Fn. 2), 4.1; KURT PÄRIL, Verankerung ausgewählter Fragen im kantonalen Sozialhilferecht. Kurzstudie zuhanden der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK) des Nationalrats, Olten, Januar 2005, N. 2.6 ff. (nicht publiziert).

scheinungen liegen tiefer. Die IIZ stellt lediglich den Versuch einer Systemoptimierung dar. Die Akzeptanz der IIZ in der Praxis ist indes sehr gross. Weitere Schritte in die Richtung einer verbesserten Zusammenarbeit werden von allen Beteiligten gewünscht. Es liegen bereits reichhaltige Erfahrungen und Empfehlungen im Bereich der IIZ vor, die bei der Gesetzgebung berücksichtigt werden können.

Die Schnittmengen und Zielgruppen der IIZ sind indes relativ klein<sup>25</sup>: Während zwischen 10 und 20 Prozent der RAV-Klientinnen und Klienten als schwer vermittelbar eingeschätzt werden müssen, machen die «vermittelbaren» IV-Bezügerinnen und -bezüger und Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger einen noch kleineren Anteil aus<sup>26</sup>. Angesichts der hohen Kosten von Beratungen sind jedoch bereits kleinere Erfolge stark kostenwirksam<sup>27</sup>. Erfolge der IIZ verhindern zudem menschliches Leid, das durch Desintegration entsteht.

### III. Vertrag und Empfehlung statt Gesetz?

#### 1. Spielräume der Verwaltung

Sämtliche Institutionen, die in die IIZ (und zum Teil in die IIZ-plus) einbezogen sind, verfügen über gesetzlich vorgezeichnete Vollzugsstrukturen. Die Organisation und das Verfahren der einzelnen Vollzugsinstitutionen ist in mehr oder weniger ausgeprägtem Mass in generell-abstrakten Erlassen auf Gesetzes- und Verordnungsstufe vorgegeben<sup>28</sup>. Die IIZ ist – wie dargelegt – nicht vom Gesetzgeber, sondern von den Vollzugsorganen und ihren Oberbehörden initiiert worden<sup>29</sup>. Dementsprechend ist auch der Handlungsspielraum der jeweiligen Organe beschränkt, da die gene-

<sup>25</sup> Die Schnittmenge, die von der verbesserten IIZ profitieren könnte, würde jedoch grösser, wenn man nicht beim gegenwärtigen Stand der Zuständigkeiten ansetzt. Wird etwa das Angebot von IV und ALV – also der beiden Hauptträger der beruflichen Integration – auf Personen ausgeweitet, die bislang keine Leistungen dieser Versicherungszweige in Anspruch nehmen konnten, so wächst damit automatisch auch die Schnittmenge mit den (heutigen) Klient/innen der Sozialhilfe. Siehe dazu die Ausführungen hinten unter Ziff. V.

<sup>26</sup> Handbuch IIZ (Fn. 2), Ziff. 2.2.5, mit Hinweis.

<sup>27</sup> Siehe RITLER (Fn. 15), 8.

<sup>28</sup> Siehe etwa, soweit die vom Bund geregelten Bereiche betroffen sind, als Beispiele Art. 53 ff. IVG, Art. 76 ff. AVIG, Art. 58 ff. UVG.

<sup>29</sup> Vorne Ziff. I. 2.

rell-abstrakten Vorgaben zu beachten sind, sofern sie nicht einen ausdrücklichen Vorbehalt für eine allfällige Vereinbarungslösung enthalten.

Es lassen sich aus verwaltungsrechtlicher Sicht verschiedene Handlungsformen unterscheiden, mit denen die Grundideen umgesetzt werden können:

- Einerseits steht das Handlungsinstrument der *Verwaltungsverordnung*<sup>30</sup> zur Verfügung. Es handelt sich bei dieser um eine generelle Dienstweisung der Ober- oder Aufsichtsbehörde an die untergeordnete Behörde. Die untergeordneten Behörden sind aufgrund der Verwaltungshierarchie an sie gebunden. Ihre Hauptfunktion besteht darin, eine einheitliche, gleichmässige und sachrichtige Praxis des Gesetzesvollzugs sicherzustellen. Sie kann auch organisatorische Anordnungen enthalten<sup>31</sup>.
- Andererseits ist auch der *verwaltungsrechtliche Vertrag* zu erwähnen. Dieser beruht auf einer übereinstimmenden Willenserklärung von zwei oder mehreren Rechtssubjekten, welche die Regelung einer konkreten verwaltungsrechtlichen Rechtsbeziehung zum Gegenstand haben, insbesondere im Zusammenhang mit der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe<sup>32</sup>. Er kann zwischen zwei oder mehreren öffentlich-rechtlichen Organisationen abgeschlossen werden und gilt grundsätzlich als zulässig und unproblematisch, soweit sich gleichgeordnete und gleichartige Vertragspartner gegenüberstehen<sup>33</sup>. Subordinationsrechtliche Verträge gelten ebenfalls als zulässig, wenn ein Rechtssatz diese Handlungsform vorsieht, dafür Raum lässt oder sie nicht ausdrücklich ausschliesst. Zudem muss der verwaltungsrechtliche Vertrag die zur Erreichung des Gesetzeszwecks geeignetere Handlungsform sein. Dies ist etwa dann der Fall, wenn die Vertragsparteien eine dauerhafte gegenseitige Bindung anstreben oder die Gegenpartei zu einer Leistung oder einem Verhalten veranlasst werden soll, das zwar rechtlich zulässig ist<sup>34</sup>, durch Verfügung aber nicht erzwungen werden kann<sup>35</sup>.

<sup>30</sup> In der Praxis tragen diese in der Regel eine andere Bezeichnung, z.B. Dienstreglement, Zirkular, Wegleitung, Richtlinie oder Merkblatt; siehe PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 2. Aufl., Bern 2005, 349.

<sup>31</sup> ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 4. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2006, N. 123 ff.

<sup>32</sup> HÄFELIN/MÜLLER (Fn. 31), N. 1052.

<sup>33</sup> HÄFELIN/MÜLLER (Fn. 31), N. 1063 f.

<sup>34</sup> TSCHANNEN/ZIMMERLI (Fn. 30), 314.

<sup>35</sup> HÄFELIN/MÜLLER (Fn. 31), N. 1071 ff.; TSCHANNEN/ZIMMERLI (Fn. 30), 306 f.

- Schliesslich können sich unterschiedliche Verwaltungsträger auch auf eine *gemeinsame Umsetzungspolitik* einigen. Diese Form des Vorgehens ist rechtlich nicht geregelt, sondern muss von ihren Schranken her begriffen werden: Eine gemeinsame Politik darf nicht gegen das geltende Recht verstossen (Legalitätsprinzip), sie darf nicht Weisungen übergeordneter Behörden widersprechen (Verwaltungshierarchie) und darf das allfällige Verwaltungsermessen, das gesetzlich eingeräumt worden ist, nicht systematisch einschränken und damit unterschreiten (Rechtsfehler der Ermessensausübung)<sup>36</sup>.

## 2. Charakterisierung ausgewählter Instrumente der IIZ und der IIZ-plus

Die Instrumente, die für die Initiierung und Umsetzung der IIZ eingesetzt werden, sind sehr unterschiedlich. Ihre Vielfalt ist zu gross, um hier vollständig erfasst werden zu können. Insbesondere auf kantonaler Ebene sind zwischen der gesetzlich verbindlich angeordneten IIZ und dem bloss informellen Gedankenaustausch alle Spielarten der Annäherung zwischen den Institutionen anzutreffen<sup>37</sup>. Es können an dieser Stelle deshalb nur ausgewählte Instrumente juristisch charakterisiert werden:

- Die Positionen, die von den Verbänden und Oberbehörden der IIZ-Beteiligten gemeinsam formuliert werden, können als Einigung auf eine gemeinsame Umsetzungspolitik qualifiziert werden. Beispielhaft für eine solche gemeinsame Umsetzungspolitik sind etwa die am 3. Januar 2005 publizierten gemeinsamen Positionen der VSAA, der IVSK und der SKOS<sup>38</sup>. Diese enthalten eine Analyse der Situation und zeigen die Prioritäten auf, die im Vollzug sowie in der Gesetzgebung gesetzt werden sollen, ohne jedoch konkrete Schritte in den einzelnen Institutionen bereits verbindlich festsetzen zu wollen.
- Auf kantonaler Ebene verfassen die an der IIZ beteiligten Behörden häufig gemeinsame Absichtserklärungen oder gemeinsame Leitbilder<sup>39</sup>. Zudem einigen sie sich auf das genaue Vorgehen in den für die IIZ massgeblichen Fällen. Soweit diese Akte nicht noch von den einzelnen Behörden konkretisiert werden müssen, haben sie den Charakter von Verwaltungsverordnungen für die jeweiligen Institutionen.

- Für diese sind sie aufgrund der Mitwirkung und Zustimmung ihrer leitenden Organe verbindlich. Die Besonderheit dieser Verwaltungsverordnungen besteht darin, dass sie in Zusammenarbeit und koordiniert mit anderen Institutionen verfasst worden sind.
- Insbesondere im Bereich der IIZ-plus finden sich konkrete Zusammenarbeitsverträge<sup>40</sup> zwischen den Verbänden der an der IIZ-plus beteiligten Institutionen sowie den Bundesbehörden. Diese Zusammenarbeitsverträge können als verwaltungsrechtliche Verträge qualifiziert werden, soweit sie den Vollzug der Sozialversicherung und der Sozialhilfe (d.h. von öffentlichen Aufgaben) betreffen. Vor allem die privaten Beteiligten (private Kranken- und Unfallversicherer, dereinst vielleicht auch Vorsorgeeinrichtungen) können auf diese Weise zu einer Koordination ihres Verhaltens mit den anderen Institutionen veranlasst werden, die von den öffentlich-rechtlichen Institutionen nicht erzwungen werden könnte. Für die öffentlich-rechtlich organisierten Beteiligten wird in der Regel festgeschrieben, dass die Vereinbarung als Ergänzung der einschlägigen Weisungen und Richtlinien zu betrachten ist<sup>41</sup>. Neben der Bindung der Parteien besteht der wesentliche Fortschritt dieser Verträge darin, dass die Verfahren nach einem gemeinsam erarbeiteten Konzept geführt werden können, das auf die Eigenheiten der beteiligten Institutionen gebührend Rücksicht nimmt.
  - In vielen Fällen hat der IIZ-Gedanke auch einfach dazu geführt, dass ein regelmässiger Austausch zwischen den Verwaltungseinheiten oder den jeweiligen Amtsleitern durchgeführt wird, was bereits einige Schnittstellenprobleme lösen oder vereinfachen kann. Aus rechtlicher Sicht gibt es gegen einen solchen Austausch von Informationen keine Einwände, soweit keine Schweigepflichten verletzt oder in unzulässiger Weise Daten zugänglich gemacht werden.

<sup>36</sup> Vgl. HÄFELIN/MÜLLER (Fn. 31), N. 470 f.; TSCHANNEN/ZIMMERLI (Fn. 30), 190 f.

<sup>37</sup> Siehe etwa die reichhaltige Dokumentation im Handbuch IIZ (Fn. 2), Ziff. 4.2 ff.

<sup>38</sup> Siehe Fn. 2 und 5.

<sup>39</sup> Zahlreiche Beispiele finden sich im Handbuch IIZ (Fn. 2), Ziff. 4.2 ff.

<sup>40</sup> Siehe die entsprechenden Hinweise in Fn. 23.

<sup>41</sup> So etwa in Ziff. 6.1 der Vereinbarung IV-SUVA, Ziff. 6.1 der Vereinbarung IV-SVV, Ziff. 7.2 der Vereinbarung zwischen IVSK, SVV, santésuisse und BSV; alle zu finden unter [www.iiz-plus.ch](http://www.iiz-plus.ch) (besucht am 10. Oktober 2006).

# IV. Gesetzliche Grundlagen der IIZ

## 1. Bestehende gesetzliche Grundlagen

Anlässlich der Revision des AVIG vom 22. März 2002 wurde durch den neu geschaffenen Art. 85f AVIG (Förderung der interinstitutionellen Zusammenarbeit) die Möglichkeit einer engen Zusammenarbeit verschiedener Institutionen eröffnet<sup>42</sup>. Aufgrund der gemeinsamen Integrationsaufgaben dieser Stellen soll mit der Zusammenarbeit die bestmögliche Wiedereingliederung der Betroffenen erreicht werden. Die Deckung von allfälligen Mehrkosten aufgrund der Zusammenarbeit erfolgt im Rahmen der Finanzierung der kantonalen Arbeitsstelle, der RAV und der LAM-Stelle (Art. 92 Abs. 7 AVIG)<sup>43</sup>. Gleichzeitig mit der Schaffung von Art. 85f AVIG wurde auch Art. 35a des Arbeitsvermittlungsgesetzes (AVG) geändert<sup>44</sup> und der Datenaustausch mit den in Art. 85f Abs. 1 AVIG genannten Stellen im Rahmen der IIZ zugelassen<sup>45</sup>.

Mit der 4. IVG-Revision vom 21. März 2003 wurde Art. 68<sup>bis</sup> IVG eingeführt<sup>46</sup>, der den etwas sperrigen Titel «Zusammenarbeit zwischen IV-Stellen, Durchführungsorganen der Arbeitslosenversicherung und kantonalen Durchführungsstellen, die für die Förderung der beruflichen Eingliederung zuständig sind» trägt. Er schreibt die Zusammenarbeit der IV-Stellen mit den im Titel der Bestimmung genannten Institutionen vor. Der Zweck der Bestimmung besteht ebenfalls in der verbesserten Koordination der zahlreichen Berührungspunkte in der beruflichen Eingliederung. Die Umschreibung der Institutionen, mit denen die Invaliden-

versicherung zusammenarbeiten soll, ist jedoch deutlich enger ausgefallen<sup>47</sup> als in der Arbeitslosenversicherung<sup>48</sup>.

Sowohl Art. 85f AVIG als auch Art. 68<sup>bis</sup> IVG enthalten Bestimmungen über den Datenaustausch. Da es sich zum Teil um besonders schützenswerte Daten i.S.v. Art. 3 lit. c. DSG oder Persönlichkeitsprofile i.S.v. Art. 3 lit. d. DSG handelt, muss die Bearbeitung und Bekanntgabe von Daten auf Gesetzesebene geregelt werden<sup>49</sup>. Während für die Weitergabe von Daten oder den Zugriff auf Daten durch den in der Arbeitslosenversicherung vorgesehenen weiteren Kreis von Institutionen die Einwilligung der betroffenen Person erforderlich ist<sup>50</sup>, sind Arbeitslosen- und Invalidenversicherung bereits aufgrund der gesetzlichen Regelung von der gegenseitigen Schweigepflicht entbunden<sup>51</sup>. Laut Art. 68<sup>bis</sup> Abs. 3 IVG entfällt die Schweigepflicht der IV-Organen zudem gegenüber kantonalen Durchführungsstellen, die für die Förderung der beruflichen Eingliederung zuständig sind, sofern diese den IV-Stellen und den Durchführungsorganen der Arbeitslosenversicherung Gegenrecht gewähren. Dem Zweckmässigkeitsprinzip des Datenschutzgesetzes wird dabei insofern Rechnung getragen, als die Invaliden- und die Arbeitslosenversicherung – sowie die kantonalen Durchführungsstellen, die für die Förderung der beruflichen Eingliederung zuständig sind – die Daten zum Zweck der beruflichen und sozialen Integration der Betroffenen verwenden<sup>52</sup>.

## 2. 5. IVG-Revision

Die Praxis und die weitere Entwicklung der IIZ haben gezeigt, dass die mit der 4. IVG-Revision eingeführte Grundlage für die IIZ den Be-

<sup>42</sup> Vgl. dazu die Botschaft des Bundesrates in BBl 2001 2298 und 2328 ff.; laut Art. 85f Abs. 1 AVIG soll sich die enge Zusammenarbeit auf die Berufsberatungsstellen, die Sozialdienste, die Durchführungsorgane der kantonalen Arbeitslosenhilfegesetze, die Durchführungsorgane der Invaliden- und Krankenversicherung, die Durchführungsorgane der Asylgesetzgebung, die kantonalen Berufsbildungsbehörden, die SUVA und auf andere private und öffentliche Institutionen erstrecken, die für die Eingliederung Versicherter wichtig sind.

<sup>43</sup> BBl 2001 2329.

<sup>44</sup> BBl 2001 2298.

<sup>45</sup> Voraussetzung für den Datenaustausch ist die Zustimmung der betroffenen Person, die Leistungen von einer der betroffenen Stellen bezieht; Art. 85f Abs. 2 lit. a AVIG; Art. 35a Abs. 1 lit. a AVG.

<sup>46</sup> Siehe zu dieser Bestimmung die Botschaft in BBl 2001 3262 f. und 3293 f.

<sup>47</sup> Art. 68<sup>bis</sup> Abs. 1 IVG nennt nur die Durchführungsorgane der Arbeitslosenversicherung und die kantonalen Durchführungsstellen, die für die Förderung der beruflichen Eingliederung zuständig sind.

<sup>48</sup> Siehe Fn. 42.

<sup>49</sup> Art. 17 Abs. 2 und Art. 19 Abs. 1 DSG. Siehe auch die Botschaft über die Anpassung und Harmonisierung der gesetzlichen Grundlagen für die Bearbeitung von Personendaten in den Sozialversicherungen in BBl 2000 255 ff. In den Fällen von Amts- und Verwaltungshilfe nach Art. 32 ATSG kann die Bekanntgabe hingegen ohne Einwilligung der betroffenen Person stattfinden. Vgl. dazu Ueli Kieser, Kommentar ATSG, Zürich/Basel/Genf 2003, Art. 32 N. 4 mit weiteren Hinweisen.

<sup>50</sup> Vorne Fn. 45.

<sup>51</sup> Art. 85 Abs. 3 und 4 AVIG; Art. 68<sup>bis</sup> Abs. 2 und 4 IVG.

<sup>52</sup> BBl 2001 2331 und 3294.



dürfnissen nicht vollständig genügte. Im Rahmen des Konzepts der 5. IVG-Revision, zu dessen Kernelementen die Früherfassung und die Frühintervention zählen<sup>53</sup>, ist die IIZ von zentraler Bedeutung<sup>54</sup>. Beide Massnahmen setzen eine enge Zusammenarbeit zwischen den Organen der Invalidenversicherung und den Versicherungen voraus, die bereits vor der Invalidenversicherung in Kontakt mit den versicherten Personen stehen und ebenfalls daran interessiert sind, diese Personen frühzeitig zu erfassen (Krankentaggeldversicherer, Unfallversicherer, Vorsorgeeinrichtungen)<sup>55</sup>.

Um Versicherten, die zur Früherfassung gemeldet sind oder sich bei der IV-Stelle zum Leistungsbezug angemeldet haben und deren Erwerbsfähigkeit untersucht wird, den Zugang zu den geeigneten Eingliederungsmassnahmen der Invalidenversicherung, der Arbeitslosenversicherung oder der Kantone zu erleichtern, sieht Art. 68<sup>bis</sup> Abs. 1 revIVG<sup>56</sup> die enge Zusammenarbeit mit einer stark vermehrten Zahl von Institutionen vor. Zu diesen gehören Versicherungsträger und Durchführungsorgane der Sozialversicherungen, private Versicherungseinrichtungen, Einrichtungen der beruflichen Vorsorge, kantonale Durchführungsstellen, die für die Förderung der beruflichen Eingliederung zuständig sind, Durchführungsorgane der kantonalen Sozialhilfegesetze sowie andere öffentliche und private Institutionen, die für die Eingliederung der Versicherten wichtig sind<sup>57</sup>.

Von besonderer Bedeutung ist dabei, dass die IV-Stellen, die Versicherungsträger und die Durchführungsorgane der Sozialversicherungen grundsätzlich<sup>58</sup> gegenseitig von der Schweigepflicht entbunden sind<sup>59</sup>. Weiter entfällt die Schweigepflicht unter bestimmten Voraussetzungen auch gegenüber den übrigen genannten Einrichtungen, kantonalen Durchführungsstellen und Institutionen, sofern diese jeweils über eine formellgesetzliche Grundlage verfügen und den IV-Stellen Gegenrecht gewähren<sup>60</sup>. Die Einwilligung der Versicherten, wie sie heute in Art. 85f

<sup>53</sup> Art. 3a ff. und Art. 7d revIVG.

<sup>54</sup> Siehe etwa ANDREAS DUMMERMUTH, Welche Zukunft für die Invalidenversicherung? Die Perspektive der Durchführung, HILL 2004, Fachartikel 18, Ziff. 6 (www.hilljournal.ch).

<sup>55</sup> BBl 2005 4559.

<sup>56</sup> Der nunmehr die etwas griffigere Überschrift «Interinstitutionelle Zusammenarbeit» trägt; vgl. vorne nach Fn. 46.

<sup>57</sup> Art. 68<sup>bis</sup> Abs. 1 lit. a–f revIVG.

<sup>58</sup> D.h. unter den im Gesetz genannten Voraussetzungen.

<sup>59</sup> Art. 68<sup>bis</sup> Abs. 2 revIVG.

<sup>60</sup> Art. 68<sup>bis</sup> Abs. 3 revIVG.

Abs. 1 lit. a AVIG verlangt wird<sup>61</sup>, ist nicht vorgesehen. Es ist wohl nicht übertrieben, angesichts dieser Rechtslage von einem «gläsernen Versicherten» zu sprechen, den die 5. IVG-Revision mit den Bestimmungen über die IIZ geschaffen hat. Umso mehr erstaunt es, dass der Botschaft zur 5. IVG-Revision nicht zu entnehmen ist, dass es sich bei dieser Änderung um einen bedeutenden Schritt handelt, der neben den positiven Aspekten der Vereinfachung und Beschleunigung der Abklärungen auch negative Aspekte wie etwa die Missbrauchsgefahr enthält<sup>62</sup>. Man stelle sich nur etwa vor, von welchem Interesse solche Daten für die Anbieter privater Zusatzversicherungen sein können!

### 3. Zwischenergebnis

Soweit es um die Kooperation der Vollzugsbehörden der Bundessozialversicherung geht, besteht mit den bisherigen, vor allem aber auch mit den künftigen Regelungen im Rahmen der 5. IVG-Revision eine hinreichende Rechtsgrundlage, um IIZ-Projekte umzusetzen. Insbesondere ermöglichen es sämtliche IIZ-Normen, mit den für die berufliche und soziale Integration<sup>63</sup> zentralen kantonalen und kommunalen Sozialhilfebehörden zusammenzuarbeiten. Die notwendigen gesetzlichen Grundlagen für einen (künftig erstaunlich) weit gehenden Datenaustausch zwischen den beteiligten Institutionen sind vorhanden.

Eine Pflicht der kantonalen Behörden, an IIZ-Projekten mitzuwirken, ergibt sich aus den beschriebenen Bestimmungen indes nicht. Es fragt sich somit, ob diese verpflichtet werden könnten, an der Umsetzung der IIZ mitzuwirken, oder ob der Bundesgesetzgebung die Möglichkeit offen stünde, die Integrationsbemühungen auf Personengruppen zu erstrecken, für die bislang die kantonalen Sozialhilfebehörden zuständig waren.

<sup>61</sup> Sofern Daten einem weiteren Kreis von Institutionen zugänglich gemacht werden sollen; siehe vorne bei Fn. 50.

<sup>62</sup> Eine ausdrückliche Erwähnung, dass die Zustimmung der Einzelnen nicht erforderlich ist, findet sich weder unter BBl 2005 4549 f. noch 4575 f.

<sup>63</sup> Für diese Zusammenarbeit ist jedoch hinsichtlich der Invalidenversicherung ein Vorbehalt anzubringen: Die Zusammenarbeit ist nur vorgesehen, wenn es sich um eine Massnahme der beruflichen Integration handelt; siehe vorne Fn. 47.

## V. Vertiefung der IIZ durch die Bundesgesetzgebung

### 1. Gesetzgeberische Vertiefung der IIZ auf Bundesebene?<sup>64</sup>

Der Einfluss des Bundesgesetzgebers auf die IIZ beschränkt sich bislang auf diejenigen Versicherten, die Leistungen der Bundessozialversicherung in Anspruch nehmen können. Sobald die Voraussetzungen für eine solche Leistung entfallen, obliegt eine allfällige Eingliederung – wenn die dafür notwendigen Voraussetzungen erfüllt sind – dem kantonalen Sozialhilfesystem. Die kantonalen Systeme wiederum sind nicht einheitlich organisiert. Eingliederungsangebote gibt es nicht überall<sup>65</sup>.

Hätte der Bundesgesetzgeber Möglichkeiten, um flächendeckende Angebote für eingliederungsbedürftige Personen zu gewährleisten, die nach geltendem Recht keinen Anspruch auf Leistungen der Bundessozialversicherungen haben? In diesem Zusammenhang stellt sich natürlich auch die Frage, ob der Bund den Kantonen für die Ausgestaltung ihrer Eingliederungsangebote und deren Koordination verpflichtende Vorgaben machen könnte.

Da es sich bei den Massnahmen der IIZ letztlich um solche zur beruflichen (und sozialen) Integration handelt, sind die Kompetenzgrundlagen der Arbeitslosenversicherung (Art. 114 BV) und der Invalidenversicherung (Art. 112 BV) näher zu betrachten. In einem gewissen Spannungsverhältnis zu einer weiten Interpretation dieser Kompetenznormen steht der in Art. 115 BV aufscheinende Grundsatz der kantonalen Zuständigkeit bei der Unterstützung Bedürftiger.

### 2. Invalidenversicherung (Art. 112 BV)

Als die Bundeskompetenz zum Erlass einer Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung geschaffen wurde, bestand noch keine klare Vorstellung darüber, was unter dem sozialen Risiko Invalidität genau zu verstehen

<sup>64</sup> Die folgenden Ausführungen stützen sich im Wesentlichen auf THOMAS GÄCHTER/MERET BAUMANN, Gesetzliche Massnahmen zur verbesserten beruflichen und sozialen Integration im Rahmen der Interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ), Rechtsgutachten zuhanden der Subkommission Existenzsicherung der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats, Zürich 2005 (nicht publiziert). Zu ähnlichen Ergebnissen gelangten sodann auch HANNI NAHMIA/DIETER BIEDERMANN, Interinstitutionelle Zusammenarbeit im Bereich der sozialen Sicherheit: Gesetzgeberischer Handlungsspielraum auf Bundesebene, Gutachten des Bundesamts für Justiz, Bern 23. März 2005 (nicht publiziert).

<sup>65</sup> Vgl. Handbuch IIZ (Fn. 2), 2.1.1.

sei. Die Meinungen betreffend die genaue Umschreibung von Invalidität gingen weit auseinander<sup>66</sup>. So führte selbst der Bundesrat in seiner Botschaft zum Verfassungsartikel aus: «Während in der Unfallversicherung wenigstens der geforderte Nachweis des Unfalles als eines konkreten, fest umrissenen Ereignisses die Inanspruchnahme der Versicherung noch einzudämmen vermag, fehlt es in der allgemeinen Invalidenversicherung an klaren und eindeutig feststellbaren Tatbestandsmerkmalen.»<sup>67</sup> Wohl wegen dieser Unsicherheiten wurde in der damaligen Fassung des Kompetenzartikels die Schaffung der Invalidenversicherung gegenüber jener der AHV hintangestellt<sup>68</sup>: «Der Bund wird auf dem Wege der Gesetzgebung die Alters- und die Hinterlassenenversicherung einrichten; er ist befugt, auf einen späteren Zeitpunkt auch die Invalidenversicherung einzuführen.»<sup>69</sup>

In der Folge verdichteten sich in der Lehre – mit Rückgriff auf die Rechtsprechung zur Militärversicherung und zum Kranken- und Unfallversicherungsgesetz (KUVG) – die Tatbestandselemente, die dem Invaliditätsbegriff auf Gesetzesebene zugeordnet werden sollten. In ihren wesentlichen Grundzügen<sup>70</sup> liegt auch dem geltenden Recht noch diese Konzeption zu Grunde. Art. 8 ATSG nimmt denn auch alle zentralen Begriffselemente wieder auf.

Bereits im IVG finden sich jedoch Abweichungen von den soeben dargelegten Grundzügen des Invaliditätsbegriffs. Art. 4 Abs. 2 IVG ist zu entnehmen, dass die Invalidität als eingetreten gilt, «sobald sie die für die Begründung des Anspruchs auf die jeweilige Leistung erforderliche Art und Schwere erreicht hat». In dieser Bestimmung ist für das IVG der so genannte leistungsspezifische oder relative Invaliditätsbegriff verankert<sup>71</sup>. Für die Begründung des Anspruchs auf Eingliederungsleistungen der Invalidenversicherung genügt es denn auch bereits nach geltendem Recht, dass eine versicherte Person unmittelbar von Invalidität bedroht ist<sup>72</sup>. Die Voraussetzungen des allgemeinen Invaliditätsbegriffs müssen damit gerade noch nicht erfüllt sein, um den Leistungsanspruch auszulösen.

<sup>66</sup> Vgl. PHILIPP HASELBACH, Die Entwicklung des Invaliditätsbegriffs, SZS 2002 46 ff., 59 ff.

<sup>67</sup> BB1 1924 II 686.

<sup>68</sup> HASELBACH (Fn. 66), 59.

<sup>69</sup> Art. 34<sup>quater</sup> aBV in der Fassung von 1925.

<sup>70</sup> Invalidität als dauernde Erwerbsunfähigkeit, die durch einen körperlichen oder geistigen Gesundheitsschaden infolge eines Geburtsgebrechens, einer Krankheit oder eines Unfalls verursacht ist; spezifische Arbeitsunfähigkeit bei Nichterwerbstätigen.

<sup>71</sup> Z.B. KIESER (Fn. 49), Art. 8 N. 2.

<sup>72</sup> Art. 8 Abs. 1 IVG.



Art. 112 Abs. 6 BV enthält zudem eine Förderungskompetenz des Bundes: Der Bund fördert u.a. die Eingliederung Invalider und kann zu diesem Zweck Mittel aus der Invalidenversicherung verwenden<sup>73</sup>. Sinn- gemäss wird diese Kompetenz auch nach dem In-Kraft-Treten des neuen Finanzausgleichs Geltung behalten, denn dieser sieht einen neuen Art. 112b BV vor, der den Inhalt von Art. 112 Abs. 6 BV mit Bezug auf die Invalidenversicherung teilweise übernimmt<sup>74</sup>. Neu beschränkt sich die Förderungskompetenz jedoch auf die Ausrichtung individueller Geld- und Sachleistungen<sup>75</sup>. Es zeigt sich damit, dass die Kompetenz von keinem deutlich umrissenen Invaliditätsbegriff ausging und der Invaliditätsbegriff – trotz der Schaffung von Art. 8 ATSG – nach wie vor offen gestaltet ist. Aus der Verfassungsnorm, ihrer Entstehungsgeschichte und ihrer Konkretisierung durch die Gesetzgebung lässt sich damit nicht auf einen engen Invaliditätsbegriff schliessen. Auch im Rahmen der Verfassungsnachführung lassen sich keine Hinweise darauf finden, dass der Invaliditätsbegriff gegenüber der alten Bundesverfassung eingeengt werden sollte<sup>76</sup>.

Soweit der Bund auf dem Weg der formellen Gesetzgebung weitere Personen, die einen Gesundheitsschaden erlitten haben und aufgrund dieses Schadens in ihrer Erwerbsfähigkeit oder ihrer Arbeitsfähigkeit in ihrem Aufgabenbereich dauernd beeinträchtigt werden könnten, für Eingliederungsleistungen ganz oder teilweise der Invalidenversicherung unterstellen möchte, findet sich dafür eine Kompetenzgrundlage in Art. 112 Abs. 1 BV.

### 3. Arbeitslosenversicherung und Arbeitslosenfürsorge (Art. 114 BV)

Art. 114 Abs. 1 BV beauftragt den Bundesrat, Vorschriften über die Arbeitslosenversicherung zu erlassen. Diese Kompetenz hat er mit dem Erlass des AVIG weitgehend ausgeschöpft. Keinen Gebrauch hat der Bund jedoch von der in Art. 114 Abs. 5 BV enthaltenen Kompetenz ge-

<sup>73</sup> Da die weiteren Leistungen sowie die AHV im vorliegenden Zusammenhang nicht von Bedeutung sind, wird nicht auf sie eingegangen.

<sup>74</sup> Z.B. TOMAS POLEDNA, Neugestaltung des Finanzausgleichs und die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) – Auswirkungen auf Organisation und Kompetenzzuteilung im Bereich der AHV/IV, SZS 2004 506 ff., 515.

<sup>75</sup> Art. 112b revBV: «Der Bund fördert die Eingliederung Invalider durch die Ausrichtung von Geld- und Sachleistungen. Zu diesem Zweck kann er Mittel der Invalidenversicherung verwenden.»

<sup>76</sup> Vgl. BBl 1997 I 322 f.

macht. Laut dieser Bestimmung kann der Bund «Vorschriften über die Arbeitslosenfürsorge» erlassen. In seiner Botschaft zu Art. 34<sup>novies</sup> der alten Bundesverfassung führte der Bundesrat 1975 aus<sup>77</sup>: «Die Notwendigkeit und Ausgestaltung der Arbeitslosenfürsorge hängen vom materiellen Gehalt der Arbeitslosenversicherung und deren laufenden Anpassung an die Verhältnisse ab. Primär soll die Deckung der Risiken auf dem Versicherungsweg erfolgen. Deshalb ist der Bund gehalten, Vorschriften über die Arbeitslosenversicherung zu erlassen. Nur soweit die Risiken über die Versicherung nicht gedeckt sind und allenfalls aufgrund besonderer Verhältnisse weitere bundesrechtliche Massnahmen unbedingt erforderlich sind, soll der Bund allfällig von seiner Kompetenz zur Legiferierung im Bereiche der Arbeitslosenfürsorge Gebrauch machen. Die Arbeitslosenfürsorge hat in erster Linie Sache von Kantonen und Gemeinden zu bleiben.»

Die Lehre hat einhellig anerkannt, dass die Verfassung mit der Zuteilung der Kompetenz zur Regelung der Arbeitslosenfürsorge den Bund zum «Übergriff» in die kantonale Fürsorgekompetenz ermächtigt<sup>78</sup>. Bei dieser Kompetenz geht es nicht wie bei Art. 115 Satz 2 BV um die Regelung von Kompetenz- und Kostenverteilungsfragen, sondern um die Verlängerung des von der primären Regelung – der Arbeitslosenversicherung – gewährten Schutzes. Es handelt sich um eine blosser Rechtsetzungsermächtigung für besondere Verhältnisse, welche den Erlass ergänzender Fürsorgemassnahmen erforderlich machen und in welchen sich die Regelung der Arbeitslosenversicherung als ungenügend erweist. Ein Beispiel dafür bietet die Langzeitarbeitslosigkeit, bei der die befristeten Leistungen der Arbeitslosenversicherung nicht mehr ausgerichtet werden<sup>79</sup>.

In der Verfassung sowie den Materialien finden sich keine präzisen Anhaltspunkte dafür, was mit «Arbeitslosenversicherung» und «Arbeitslosenfürsorge» gemeint ist. Die Definition ist Aufgabe des Gesetzgebers<sup>80</sup>. Art. 114 Abs. 2 lit. a BV schreibt dem Bund aber vor, dass die Arbeitslosenversicherung angemessenen Erwerbsersatz zu leisten und Massnah-

<sup>77</sup> BBl 1975 II 1579.

<sup>78</sup> PIERRE-YVES GREBER, Kommentar aBV, Art. 34<sup>novies</sup> N. 40; HANS PETER TSCHUDI, Die Sozialverfassung der Schweiz (Der Sozialstaat), Bern 1986, 63.

<sup>79</sup> PIERRE-YVES GREBER, Kommentar aBV, Art. 34<sup>novies</sup> N. 42; siehe auch JEAN-FRANÇOIS AUBERT/PASCAL MAHON, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Zürich/Basel/Genf 2003, Art. 114 N. 14; eher restriktiver LUZIUS MADER, St. Galler Kommentar, Art. 114 BV N. 14.

<sup>80</sup> Z.B. TSCHUDI (Fn. 78), 63.

men zur Verhütung und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zu treffen habe. Selbst die in Art. 114 Abs. 1 BV vorgesehene Versicherung soll damit nicht allein dem Erwerbsersatz, sondern zusätzlich der Verhütung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit dienen.

Laut Art. 10 AVIG ist – verkürzt ausgedrückt – arbeitslos, wer in keinem Arbeitsverhältnis steht und eine Beschäftigung sucht<sup>81</sup>. Arbeitslosigkeit ist jedoch nur eine der in Art. 8 AVIG genannten Anspruchsvoraussetzungen für eine Arbeitslosenentschädigung. Die Voraussetzungen für eine Arbeitslosenentschädigung sind dabei nicht mit dem in der Verfassung verwendeten Begriff der Arbeitslosigkeit zu verwechseln. Es handelt sich vielmehr um gesetzgeberische Konkretisierungen zur Vermeidung ungerechtfertigter Entschädigungen und zur Beschränkung des Leistungsanspruchs. Ohnehin sind auch im AVIG Abweichungen von den Anspruchsvoraussetzungen gemäss Art. 8 AVIG vorgesehen. Denkbar wären demnach auch andere Umschreibungen der Anspruchsvoraussetzungen.

Im Ergebnis finden allfällige Massnahmen, welche den Kreis der in der Arbeitslosenversicherung versicherten Personen ausdehnen oder den Ausbau von (Integrations-)Leistungen zu Gunsten arbeitsfähiger Sozialhilfeempfänger beinhalten würden, in der geltenden Bundesverfassung eine doppelte Grundlage:

- Bereits die Arbeitslosenversicherung soll Massnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit unterstützen.
- Zusätzlich verfügt der Bund über die Kompetenz, Vorschriften über die Arbeitslosenfürsorge zu erlassen und damit die kantonale Zuständigkeit in der Sozialhilfegesetzgebung zu schmälern.

Auf dieser Grundlage hat denn auch der Gesetzgeber im Rahmen der 5. IVG-Revision eine Anpassung von Art. 59d AVIG vorgenommen<sup>82</sup> und die Berechtigung für Ansprüche gemäss Art. 62 Abs. 2 AVIG auf Personen ausgedehnt, die den Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung bereits erschöpft haben und aufgrund eines Entscheids der zuständigen Amtsstelle an einer Bildungs- oder Beschäftigungsmassnahme teilnehmen, die sie zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit als Arbeitnehmer befähigt<sup>83</sup>. Selbst Personen, die nicht vermittlungsfähig im Sinn von Art. 15

<sup>81</sup> Formell gilt eine Person in der Arbeitslosenversicherung erst als arbeitslos, wenn sie sich beim Arbeitsamt des Wohnorts zur Arbeitsvermittlung gemeldet hat (Art. 10 Abs. 3 AVIG).

<sup>82</sup> Vgl. GÄCHTER/BAUMANN (Fn. 64), N. 161 ff.

<sup>83</sup> Art. 59d Abs. 1 revAVIG.

Abs. 1 AVIG sind, können Leistungen nach Art. 62 Abs. 2 AVIG beanspruchen, wenn sie aufgrund eines Entscheides der zuständigen Amtsstelle an einer Bildungs- oder Beschäftigungsmassnahme teilnehmen, die sie zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit als Arbeitnehmer befähigen soll<sup>84</sup>. Zwar können auf diese Weise die Kantone nicht direkt gezwungen werden, geeignete Integrationsmassnahmen zur Verfügung zu stellen. Die Arbeitslosenversicherungsbehörden können aber solche organisieren und sie für die entsprechenden Personen öffnen. Aufgrund des für die Kantone vorteilhaften Verteilschlüssels der Kosten (die Versicherung übernimmt 80 Prozent, die Kantone lediglich 20 Prozent)<sup>85</sup> dürfte solchen Massnahmen in den Kantonen kaum Widerstand erwachsen und kann künftig in der ganzen Schweiz ein hinreichender Grundstock von Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen gewährleistet werden.

#### 4. Unterstützung Bedürftiger (Art. 115 BV)

Art. 115 Satz 1 BV statuiert die verfassungsrechtliche Verpflichtung der Kantone zur Unterstützung ihrer Einwohnerinnen und Einwohner. Diese wohnörtliche Unterstützung ist in der historischen Perspektive in erster Linie als Abkehr von der Unterstützung durch den Heimatkanton oder die Heimatgemeinde zu verstehen<sup>86</sup>. Die Kompetenz der Kantone, im Bereich der Sozialhilfe zu legiferieren, ergibt sich nicht direkt aus Art. 115 Satz 1 BV, sondern aus der subsidiären Generalkompetenz zur Gesetzgebung in Gebieten, in denen der Bund nicht zuständig ist (Art. 3 i.V.m. Art. 42 f. BV).

Laut Art. 115 Satz 2 BV regelt der Bund die Ausnahmen und Zuständigkeiten der wohnörtlichen Unterstützung Bedürftiger. Von dieser Kompetenz hat er mit dem Erlass des Bundesgesetzes über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger vom 24. Juni 1977 Gebrauch gemacht (Zuständigkeitsgesetz, ZUG). Aus der Kompetenz zur Regelung der Ausnahmen und Zuständigkeiten ergibt sich nach der herrschenden Auffassung keine umfassende Koordinationskompetenz des Bundes<sup>87</sup>.

<sup>84</sup> Art. 59d Abs. 2 revAVIG.

<sup>85</sup> Art. 59d Abs. 3 revAVIG.

<sup>86</sup> Vgl. BLAISE KNAPP, Kommentar aBV, Art. 48 N. 1 ff.; WERNER THOMET, Kommentar zum Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (ZUG), 2. Aufl., Zürich 1994, N. 1 ff., 24.

<sup>87</sup> Z.B. THOMET (Fn. 86), Rz. 24; AUBERT/MAHON (Fn. 79), Art. 115 N. 5.

Im Rahmen der parlamentarischen Vorbereitung der neuen Bundesverfassung wurde auch ein Vorschlag beraten, den Bund neu mit der Zuständigkeit zu betrauen, Bestimmungen über den Mindestumfang der Leistungen zu erlassen und Grundsätze über den Rechtsschutz aufzustellen. Zudem sollte er die Kompetenz erhalten, die Sozialhilfe der Kantone mit finanziellen Beiträgen zu unterstützen. Der entsprechende Vorstoss wurde indes abgelehnt<sup>88</sup>.

### 5. Exkurs: Auswirkungen des NFA

Am 28. November 2004 haben Volk und Stände den neuen Finanzausgleich angenommen. Die Bestimmungen, die zu Kompetenzverschiebungen zwischen Bund und Kantonen führen und den schweizerischen Föderalismus klarer strukturieren sollen, treten voraussichtlich am 1. Januar 2008 in Kraft. Die Kompetenzen im Bereich der Förderung der Eingliederung Invalider werden gemäss Art. 112b revBV neu gegliedert. Wie bereits dargelegt, verbleibt dem Bund damit die Zuständigkeit für die Ausrichtung von Geld- und Sachleistungen<sup>89</sup>. Individuelle berufliche Eingliederungsmassnahmen, die hier im Vordergrund stehen, zählen dabei zu den Sachleistungen.

Mit Art. 5a revBV wird das Subsidiaritätsprinzip bei der Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben ausdrücklich in die Verfassung aufgenommen. Zudem finden sich in Art. 43a revBV weitere Grundsätze. Nach diesen soll der Bund nur Aufgaben übernehmen, welche die Kraft der Kantone übersteigen oder einer einheitlichen Regelung durch den Bund bedürfen. Das Gemeinwesen, dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, hat die Kosten zu tragen; dafür soll das Gemeinwesen, welches die Kosten einer staatlichen Massnahme trägt, über diese Leistung bestimmen.

So klar und eindeutig diese Grundsätze auch klingen mögen, so komplex dürfte ihre Umsetzung sein. Jüngst kam eine Studie, welche die Auswirkungen des NFA auf die Organisation von AHV und IV untersucht hat, zum Schluss, dass die genannten Grundsätze nur als Leitlinien zu verstehen seien. Sie dürften vor allem nicht unbesehen auf den Versicherungsbereich übertragen werden, da sich in diesem das Leitbild des Gemeinwesens als alleinigem Finanzierer staatlicher Leistungen nicht an-

wenden lasse<sup>90</sup>. Kosten und Nutzen lassen sich zudem nicht mit der nötigen Klarheit zuordnen.

Auch das Subsidiaritätsprinzip und dessen Präzisierung in Art. 43a Abs. 1 BV (Fassung NFA) legen keine bestimmte Regelungsalternative nahe. Der Bund kann insbesondere Aufgaben übernehmen, die einer einheitlichen Regelung durch den Bund bedürfen, selbst wenn diese die Kraft der Kantone nicht übersteigen<sup>91</sup>. Die Koordination und Zusammenarbeit im Bereich der Eingliederung, die im vorliegenden Zusammenhang stärker durch das Bundesrecht geregelt werden sollen, scheinen aufgrund des Befundes zahlreicher Fachleute einer einheitlichen Regelung zu bedürfen, um den Zielen der Eingliederung besser gerecht werden zu können.

Insgesamt spielen die Regelungen des NFA für den hier interessierenden Zusammenhang nur eine beschränkte Rolle. Leitlinien, die gegen eine weiter gehende Ausschöpfung der Bundeskompetenzen sprechen, lassen sich aus ihnen nicht ableiten.

### 6. Einbezug weiterer Institutionen

Neben der Invalidenversicherung, der Arbeitslosenversicherung und der Sozialhilfe, deren Kompetenzgrundlagen soeben behandelt worden sind, soll die IIZ wie dargelegt auch weitere Institutionen erfassen, um möglichst wirkungsvoll zu sein (IIZ-plus)<sup>92</sup>. Neben den Taggeldversicherern<sup>93</sup> sind auch die Vorsorgeeinrichtungen zu nennen, die im Invaliditätsfall Leistungen der obligatorischen und der weiter gehenden beruflichen Vorsorge zu erbringen haben. Die Militärversicherung ist sowohl Taggeldversicherung bei Krankheit und Unfall als auch Invalidenversicherung bei Invalidität infolge eines im Rahmen einer Dienstleistung eingetretenen Gesundheitsschadens. Auch die Unfallversicherung hat im unfall- oder berufskrankheitsbedingten Invaliditätsfall Leistungen zu erbringen.

<sup>90</sup> POLEDNA (Fn. 74), 519 f.

<sup>91</sup> Siehe die Formulierung mit «oder» in Art. 43a Abs. 1 revBV. Vgl. auch POLEDNA (Fn. 74), 513.

<sup>92</sup> Vorne Ziff. II. 3.

<sup>93</sup> Krankentaggeld nach KVG, Krankentaggeld nach VVG, Taggeld der sozialen und der privaten Unfallversicherung.

<sup>88</sup> Z.B. LUZIUS MADER, St. Galler Kommentar, Art. 115 BV N. 3, 10.

<sup>89</sup> Siehe dazu Fn. 75.

Für alle genannten Zweige verfügt der Bund grundsätzlich über eine umfassende Gesetzgebungskompetenz:

- Art. 59 Abs. 5 BV: Grundlage für ein umfassendes Entschädigungssystem im Fall eines Gesundheitsschadens im Rahmen einer Militär- oder Ersatzdienstleistung,
- Art. 113 Abs. 1 BV: Umfassende Kompetenz zur Regelung der beruflichen Vorsorge,
- Art. 117 Abs. 1 BV: Umfassende Kompetenz für die Regelung der Kranken- und Unfallversicherung,
- Art. 122 Abs. 1 BV: Umfassende Kompetenz für die Rechtsetzung im Zivilrecht (Privatversicherung, private Unfall- und Krankenversicherung, weiter gehende berufliche Vorsorge).

Die Probleme, die sich bei einem (zwingenden) Einbezug der genannten Institutionen in die IIZ stellen, sind damit nicht kompetenzieller Natur. Sie ergeben sich – ausser bei der Militärversicherung und der SUVA – aus der privatrechtlichen Regelungs- bzw. Organisationsstruktur der genannten Institutionen. Krankenversicherer, Unfallversicherer (ausser der SUVA) und Vorsorgeeinrichtungen sind i.d.R. privatrechtlich organisiert und verfügen über Organisationsautonomie. Die Kooperationspflichten könnten ihnen deshalb nicht direkt durch eine Änderung ihrer Organisationsvorschriften, sondern nur indirekt überbunden werden. So könnte die Durchführung gewisser Versicherungen an die Pflicht gebunden werden, entsprechende Kooperationen einzugehen oder die Kooperation zu unterstützen. Für private Versicherer bedeutete dies jedoch einen erheblichen Einschnitt in ihre wirtschaftliche Gestaltungsfreiheit.

Der zwingende Einbezug aller Institutionen, die im Optimalfall an der IIZ-plus mitwirken würden, stösst damit an verfassungsrechtliche<sup>94</sup>, faktische<sup>95</sup> und politische Grenzen. Gleichwohl könnten die dem Regelungszugriff des Bundes vollständig unterstehenden Versicherungszweige (Invaliden- und Arbeitslosenversicherung) so ausgestaltet werden, dass sich auch für die anderen Institutionen die Mitwirkung an der IIZ lohnt.

<sup>94</sup> Wirtschaftsfreiheit und Organisationsautonomie der privatrechtlich organisierten Versicherungsträger.

<sup>95</sup> Schwindende Bereitschaft, die entsprechenden Leistungen anzubieten bzw. Versicherungen durchzuführen.

## 7. Fazit

Der Bund verfügt über keine Kompetenz zur Regelung der Sozialhilfe. Seine Regelungskompetenz beschränkt sich auf die Ausnahmen von der wohnörtlichen Unterstützung und die entsprechenden Zuständigkeiten. Er hat seine Kompetenzen in den hier relevanten Bereichen der Arbeitslosenversicherung und der Invalidenversicherung jedoch nicht vollständig ausgeschöpft. Beide Kompetenznormen lassen Raum für weiter gehende gesetzliche Regelungen im Rahmen der Eingliederungsmassnahmen, welche auch Personengruppen betreffen würden, die bislang noch nicht von der Arbeits- und Invalidenversicherung erfasst werden. Grundsätzlich verfügt der Bund auch betreffend anderen Institutionen, die im engeren oder weiteren Sinn an der IIZ beteiligt sind (Taggeldversicherer, berufliche Vorsorge) über umfassende Regelungskompetenzen, doch können Verpflichtungen zur IIZ-plus an verfassungsrechtliche Schranken wie die Wirtschaftsfreiheit stossen. In diesen Fällen stehen anreizgeleitete Steuerungsmodelle im Vordergrund.

## VI. Ausblick

Die IIZ lässt sich gegenwärtig am besten als national koordinierte Bewegung beschreiben, die Probleme der beruflichen und sozialen Integration mit übergreifenden, pragmatischen und wirkungsvollen Handlungsmodellen bewältigen möchte. In der konkreten Ausgestaltung nimmt die IIZ in den Kantonen unterschiedliche Formen an. Es besteht eine grosse Varietät von Zusammenarbeitsmodellen, deren Auswertung es allenfalls möglich machen wird, eine «best practice» zu definieren. Unter der Federführung des Bundes werden gegenwärtig neue Modelle der IIZ erprobt (MAMAC).

Zahlreiche Probleme sind jedoch noch nicht gelöst. Beispielhaft genannt seien hier das Verwaltungsverfahren im Rahmen der IIZ sowie der Rechtsmittelweg für Versicherte, die mit der Zuordnung ihres Falls durch ein IIZ-Organ nicht einverstanden sind. Gleichwohl ist kaum zu erwarten, dass die eingeleiteten Umsetzungsschritte der IIZ rückgängig gemacht werden<sup>96</sup>. Vielmehr ist zu hoffen, dass diese den Gesetzgeber in vielfältiger Weise beeinflussen werden und allenfalls dazu führen, dass die

<sup>96</sup> So etwa DUMMERMUTH (Fn. 2), 156 ff.



Verfahren bereits auf Gesetzesebene koordiniert werden. Damit ist gleichzeitig gesagt, dass die in erster Linie von der Verwaltung getragene IIZ nicht den Endpunkt, sondern den Ausgangspunkt einer umfassenden Systemoptimierung darstellt. Die IIZ-Idee sollte den Gesetzgeber veranlassen, die mit der bisher praktizierten IIZ behelfsmässig gemeisterten Probleme in konsistente gesetzliche Lösungen zu überführen und das System damit auch für die Versicherten transparenter und nachvollziehbarer zu gestalten. Die Bereitschaft für konstruktive und eingliederungsorientierte Lösungen, die sich in den zahlreichen Vereinbarungen und Erklärungen der IIZ manifestiert, sollte aufgenommen und möglichst rasch in – vom Gesetzgeber, und vor allem vom Gesetzgeber! – geordnete Bahnen gelenkt werden.